

# 中国对缅甸援助的现状与建议

宋梁禾 吴仪君

**内容提要** 中国和缅甸是传统的友好邻邦,自两国建交以来,中国对缅甸提供了大量的援助,促进了缅甸的经济发展和进步。本文回顾了自中缅建交以来中国对缅甸援助的历史与背景,分析了中国对缅甸援助所取得了效果,针对目前中国援助缅甸所存在的一些问题进行了分析和研究,并提出了在今后对缅援助工作中,要加强惠及民生项目的援助力度、加大 NGO(非政府组织)在援助中的参与程度、加强援外的宣传力度等政策建议。

**关键词** 中国 缅甸 援助

据中国驻缅大使馆统计,截至 2012 年底,中国政府在经济技术援助方面已向缅甸提供了 30 多个成套项目、9 个技术合作项目以及 27 批单项物资援助,涵盖农业、工业、交通、通信、电力、体育、文化、教育、卫生、禁毒和生物技术等领域。中方在项目实施过程中不仅无偿援助了大量资金、技术和设备等所需硬件,还为缅甸提供了能力建设培训等软件支持。过去 10 年间,中方累计培训了两千余名缅甸学员,涵盖经贸、外交、行政、卫生、教育等二十多个领域,为缅培养了相当数量的工程技术专家。中国对缅甸的大量援助在很大程度上缓解了长期以来缅甸由于遭受国际制裁所带来的负面影响,切实改善了当地群众的生产生活条件,体现了中国的国际社会

责任。

## 一、中国对缅甸援助的历史与背景

1955 年万隆会议的召开,为中国同第三世界国家的交往创造了契机,中国对缅甸的援助正始于此。1961 年,中国和缅甸政府签订了第一个经济技术合作协议,按照协议安排,中国向缅甸提供总额为 3000 万英镑的长期无息贷款,用于提供成套项目和物资援助,成套项目包括密铁拉纺织厂、瑞洞造纸厂、比林糖精炼厂、刷胶合板厂和滚弄大桥。这些工厂大多完工于 20 世纪 60 年代中期,极大地改善了当时缅甸脆弱的国民经济。

缅甸盛产棉花,适合发展棉纺织工业,密铁拉纺织厂就是中国第一批援助缅甸的重要项目

之一。1967 年,中国帮助缅甸建成了规模为 4 万纱锭、600 台布机的密铁拉纺织厂,投产后 5 年内全部收回投资,由于效益良好,中国政府应缅甸政府要求于 1978 年帮助该厂扩建,增加了 4 万纱锭,从 1979 年起,密铁拉纺织厂一直超额完成生产任务,连续 4 年荣获缅甸第一工业部“模范工厂”的称号。

中国在 70 年代和 80 年代相继援助了缅甸大量的基础设施:1977 年,中国在缅甸援建了毛淡棉发电站;1979 年,中国在缅甸援建了瑞洞纺织厂;1980 年,中国在缅甸援建了勃生碾米厂;1982 年、1986 年、1988 年三年,中国分别在当时的缅甸首都仰光援建了国家体育馆、仰光—丁茵大桥和国家大剧院。

继密铁拉纺织厂建成投产

后,应缅甸方面的要求,中国再次通过无息贷款的方式援建缅甸一座4.1万纱锭、600台63英寸宽幅布机的涤棉纺织厂——瑞洞纺织厂,这是当时缅甸政府的重点建设项目之一。瑞洞纺织厂投产之后,设备性能良好,运转正常,纱、布单产和总产都超过了设计水平,质量达到缅甸国内上等产品水平,所产纯棉布和涤棉混纺布在缅甸市场上享有很高声誉,人们亲切地称之为“瑞洞布”、“中国布”,除满足国内市场需要外,还向美国和加拿大等国少量出口。

80年代后期开始,中国对缅甸的经济援助重点逐渐呈现出多样化的特点:1993年中国在缅甸援建了达武通讯站和布蒂洞通讯站;2002年中国在缅甸援建了皎砌农业机械厂;2004年中国帮助缅甸在掸邦的中缅边境地区开展了鸦片罂粟替代种植计划;2007年中国在缅甸新首都内比都援建了国际会议中心;2008年中国在缅甸援建了曼德勒工业培训中心,开展了农村教师培训计划。2009年后中国对缅甸的援助更趋多样化,中国援建的瑞丽江一级水电站和耶涯水电站先后并网发电;2011年中国和平发展基金会在缅甸举行“光明行”活动,来自中国的眼科专家为缅甸眼疾患者进行了诊治;2012年中国政府同缅甸政府签订了协议,中国将为缅甸承办2013届东南亚运动会提供援助。

鸦片罂粟替代种植计划是由中国政府牵头,主要帮助缅甸和

老挝遏制该地区毒源的援助计划。该计划由中国云南省政府执行,中方为缅方提供资金、技术、种苗和人员上的支持,许多缅甸农户参与其中,将以前的罂粟田替代种植上橡胶、甘蔗、木薯、水稻、玉米等经济作物,大大缩小了中缅边境地区的罂粟种植面积。2005年至2008年,云南省共组织替代企业198户,开展替代项目231个,累计新增替代种植面积达219.2万亩,其中,缅北地区118.02万亩。替代项目为老百姓弃种罂粟后的生活来源找到了新的路子,替代种植项目区烟农收入增加明显,巩固了烟农禁毒禁种的决心。

耶涯水电站位于缅甸中部曼德勒省的都塔瓦底江上,距曼德勒市50公里,由中国政府提供总额90%共计2亿美元的优惠出口买方信贷,中国葛洲坝集团、中国水电建设集团等承建,是缅甸目前最大的水电站项目,被誉为缅甸的“三峡工程”。电站全部建成投产后,将使缅甸全国装机容量增加近50%,将极大缓解缅甸电力供应的紧张状况,对缅甸中部地区乃至全国的经济和社会发展带来巨大效益。

中国将为缅甸承办2013届东南亚运动会提供援助,这是目前中国对外最大的体育援助项目,内容包括向缅甸派遣教练,邀请170多名缅甸运动员到中国训练,向缅甸提供运动员训练器材和比赛器材,帮助缅甸建设竞赛管理系统,协助缅甸举办开闭幕式等。2012年12月26日,由28名高级体育专家教练组成

的中国教练组已经抵达仰光,开始为期一年的培训缅甸运动员工作。

## 二、中国对缅甸援助与中国的战略利益

中国对缅援助有着较长的历史,而且受缅甸的国内局势变化的影响较小,这使得缅甸的历届政府都与中国保持着良好的关系。纵观各方面的因素,中国在缅甸的战略利益主要有四点:

(一)确保中国西南通向印度洋的出海口

印度洋连接着亚、欧、非三大洲,大量的战略物资经由这里运输。我国航船进出印度洋的传统路线是,先就近进入黄海或者东海,然后到南海,再经过马六甲海峡进入印度洋。一旦马六甲海峡这条咽喉要道被扼住,对中国的影响不可估量。中国最接近印度洋的省份是云南,最快捷的通往印度洋的通道是穿越缅甸由仰光港出海,这条道路的开辟,不仅仅缩短了从马六甲海峡绕道的路程和时间,更为中国多提供了一条运输线。目前中国已经同缅甸展开大规模的运输性区域合作——泛亚铁路的西线方案,该方案计划从云南边境瑞丽出境,连接缅甸东北部交通枢纽城市腊戍,经过缅甸第二大城市曼德勒,然后到达仰光,从而形成的中国进入印度洋的陆上铁路通道将确保中国西南通向印度洋的出海口。

(二)确保中缅边境地区的安全与稳定

中国与缅甸有2000多公里

的边境线,边境地区的安全与稳定关系着我国西南地区的平稳和发展。就目前来说,中缅边境仍然不稳定,继2009年的果敢问题之后,2012年年底缅甸克钦邦再次发生战乱,克钦独立军和缅甸政府军发生大规模交火,造成了大批难民流离失所,甚至出现了双方交战的炮弹飞入中国境内的情况。中缅边境地区的安全,归根结底是处在中缅边境地区的缅甸人民大部分仍由少数民族军队实际控制,经济发展缓慢、生活水平低下,中国的援助若能缓解这一情况,能一定程度上解决中缅边境上的不稳定因素,使中缅边境成为一条安全友好的边境。

### (三)确保中国的能源安全

中缅油气管道工程是确保中国能源安全的关键项目。缅甸油气资源储量十分丰富,已探明的天然气储量为25400亿立方米,原油储量32亿桶,居世界第10位。项目的完工将使缅甸的能源产业产生巨大的飞跃,增加缅甸的外汇收入,极大地促进缅甸的经济发展。而对中国而言,中缅油气管道工程完工后,不仅使缅甸的油气资源能够更方便快捷安全地输送到中国,而且,该工程将和中俄(俄罗斯)油气管道工程、中哈(哈萨克斯坦)管道油气工程一起在中国的西南、东北、西北三个方向打通三条重要的陆上原油进口战略大通道,降低对马六甲海峡的依赖程度,使中国的能源供应安全系数得到较大提高。

### (四)推动中缅双边的经贸发展

1988年以来,中缅双边贸易规模不断扩大,目前中国已经成为了缅甸的最大贸易伙伴。据缅甸中央统计局统计,2006年到2011年,缅甸对中国出口额占其总出口额的8-14%,从中国进口额占其总进口额的25-34%,如果将两国之间的非正规贸易计算在内的话,中缅贸易额将更高。缅甸经济起点低,资金严重缺乏,又加上长年遭受西方国家的经济制裁,中国对缅甸的投资对缅甸的经济发展显得极其重要。根据缅甸国家计划与经济发展部提供的最新数据,中国于2010年首次成为对缅甸最大投资国,投资金额高达123亿美元,投资项目包括能源、电力、矿产等多个领域。另外,从1988年以来,中国同缅甸至少签订了一百多个经济、技术、援助的合作协议,合作领域涉及农业、工业、通讯、旅游、渔业、采矿等多个方面。中国对缅甸的援助将同中国与缅甸的贸易和投资一起相互作用,为缅甸经济的起飞、社会的发展做出巨大的贡献。

## 三、中国对缅甸援助存在的问题

中国投入巨大的财力、物力、人力,向缅甸提供了大量的援助,促进了缅甸的经济发展和社会进步,但在援助过程中仍存在一些亟待解决的问题,主要表现为以下几点:

(一)缅甸人民对中国援助形式存在一定的误解

目前,缅甸正处于一个特殊政治时期。新政府上台以后,不仅

放开了对媒体的管制让其能够自由地报道新闻,还解除了对网络的管制,使缅甸进入了网络自由化时代。缅甸的民众在自由地获取各种信息和资源,接受各种新资讯和新思想的同时,更是加深了对政府的不信任。笔者在缅甸仰光与当地媒体进行访谈,了解到多数媒体对新政府是不满的,而媒体的不满,又通过报纸、广播、电视等媒介传递给了广大缅甸民众,间接造成了缅甸民众对中国援助的误解。再加上中国在缅甸援助项目信息的不透明,让缅甸的民众和媒体认为,中国对缅甸的援助目的主要是援助缅甸政府,是“政府对政府”的援助,而不是援助缅甸人民。媒体的不正确引导和缅甸民众的误解大大影响了中国对缅甸援助的正面形象。

(二)中国在缅甸援助的一些项目,民众难以直接获益或获益较小

缅甸国家实力落后,经济发展缓慢,缅甸人民迫切期望通过外国的援助来提高他们的生活水平。不论援助是来自哪个国家或者组织,他们都希望援助项目给他们带来能直接感受到的利益。而中国对缅援助很多都是大型的楼堂馆所或者基础设施和生产设施项目,没有给当地基层民众带来直接的收益,再加上信息的不透明,不少缅甸民众并不了解中国援助的具体内容,甚至连一些大型项目普通民众也不知情。例如,很少有缅甸人知道位于仰光的国家大剧院是中国援建的,基层民众也几乎享受不到这个项目



可能带给他们的益处。

(三) 中国对缅甸的援助缺乏适当的宣传

在对缅甸援助、投资、开发的过程中, 应该强调项目的互利共赢特征, 向当地群众宣传中国援助和投资的目的和意义, 强调所能给他们带来的好处并落到实处。中国对缅甸的援助促进了缅甸的社会经济发展, 这是有大量详实的数据和事实的, 但中国援助或没有做宣传, 或宣传效果不是很好。这其中有很多原因, 但是如果我们宣传工作不到位, 缅甸民众就不可能有机会了解中国的援助项目以及中国援助给缅甸民众带来的实惠。

(四) 对缅甸援助实施力度不足

提高对缅援助的效果, 不仅应多上项目多投资金, 更要加强机构及人员的建设, 确保项目高质量的实施和完成, 达到预期的社会和经济效益。

目前中国在缅甸的援助项目多, 金额大, 完成难度大, 但中国驻缅甸大使馆负责援助项目的工作人员严重人手不足, 单单援外项目的程序性工作就已经使得他们疲于应付, 很难有时间和精力在缅甸开展与发展援助相关的工作。反观日本大使馆则专门设立了一个团队, 处理日本对缅甸的援助项目的各项事务。例如, 缅甸召开国际发展论坛, 中方与会人数只有 3 人, 而日本却有三十余人。

#### 四、中国对缅甸援助的对策建议

(一) 转变对缅甸的援助重心

目前缅甸的国民生活水平仍然不高, 对医疗、教育项目的援建是最直接, 使人民最快获益的方式, 这也是西方国家援助的重点。缅甸政府对农村地区的关注较少, 中国也确实在农村地区援助了许多诊所和学校, 今后这方面的援助还应进一步加强。据仰光传媒集团总裁介绍, 1989 年, 日本在仰光援建了一所高质量的医院, 医院建成后取名“Yangon New General Hospital”, 但缅甸人民却称其为“Japanese Hospital”。由此可见地标式的、直接使人民获益的援助项目是对援助效果的最好宣传, 故中国政府应该在缅甸多援建地标性的医院和学校, 这样才能中国在对缅甸的援助更加地深入人心。

(二) 加大非政府组织在援助工作中的参与程度

目前一些缅甸民众认为中国“政府对政府”援助方式一定程度上“不接地气”。今后中国政府可以考虑在以政府为主体的框架内加大非政府组织 (NGO) 的参与程度, 发挥其重要作用, 其参与方式可以多种多样。例如, 中国政府可以选择两到三家有基础的、成熟的 NGO 作为试点, 提供部分资金支持, 让其承担中国驻缅甸大使馆经商处涉及援助的一些工作, 这样也可以缓解其工作人员不足的窘境。在这种模式成熟后, 可考虑逐渐学习西方的援助执行模式——政府牵头主导, NGO 向政府申请资金并后续跟进具体执行。虽然美国政府长期制裁缅甸, 并未对其提供援助, 但美国的 NGO 在缅甸却

一直很活跃, 援助内容包括农业、教育、媒体培训、设备技术支持等多个方面, 而且他们在援助过程中还进行了许多调研, 收集了大量的信息和数据, 为美国将来进入缅甸提供了丰富的资料。由此可见 NGO 在援助体系中的重要性。

(三) 加强对外宣传, 掌握话语权

中国对外援助一方面是为了维护自己的国家利益, 另一方面是为了促进受援国经济社会的发展。一般而言, 受援国人民对援助项目的评价是项目实施效果的一个重要的衡量标准。因此中国对外援助过程中除了保质保量完成援助任务, 还应该更多地考虑受援国民众的口碑和利益, 加强对外援助的宣传工作, 树立中国援助的正面形象, 发展和巩固中国与受援国的政治经济关系。

(作者单位: 宋梁禾, 厦门大学经济学院国际经济与贸易系; 吴仪君, 吉林大学行政学院。)

#### 参考文献:

范宏伟: 日本、中国与缅甸关系比较研究, 《吉林大学社会科学学报》, 2012 年 5 月第 3 期。

石林主编: 《当代中国的对外经济合作》, 中国社会科学出版社 1989 年版。

王海燕: 我国改变一洋战略, 发展西南通道寻求印度洋利益, 《南方都市报》, 2004 年 7 月 30 日。

《中国对缅经济援助情况》, 缅甸《金凤凰》中文报, 2013 年 1 月 4 日。